

COLETÂNEA HABITARE

Nirce Saffer Medvedovski é arquiteta e urbanista graduada em 1975 pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul no Brasil. Na mesma instituição obteve seu título de mestre em Planejamento Urbano e em 1988 seu doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo, Brasil. Lecionando na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas desde 1980, exerce desde 1997 o cargo de diretora. Leciona disciplinas de desenho e planejamento urbano. Tem desenvolvido pesquisas e projetos de extensão em APO, aspectos de desenho e gestão de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária.
E-mail: nirce.sul@terra.com.br

6.

Diretrizes especiais para regularização urbanística, técnica e fundiária de conjuntos habitacionais populares

Nirce Saffer Medvedovski

1- Introdução

O projeto “Desenvolvimento de Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares” tem como objetivo desenvolver uma metodologia de regularização aplicada a conjuntos habitacionais populares e que contemple não somente os habituais aspectos da regularização jurídica e urbanística, mas também a regularização dos aspectos técnicos e de gestão da infra-estrutura e serviços urbanos. Nesta proposta serão enfocados os serviços de saneamento básico de água e esgoto.

A regularização é o processo de intervenção pública que objetiva legalizar e viabilizar tecnicamente a permanência de populações moradoras em áreas urbanas que foram ocupadas em desconformidade com as leis e padrões técnicos e urbanísticos para fins de habitação. A regularização urbanística ocupa-se da conformidade das áreas habitacionais em relação a padrões construtivos e de inserção urbana da unidade habitacional (normas edilícias e de uso e parcelamento do solo). A regularização jurídica busca preservar a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência, à exceção dos casos de risco. A regularização Técnica busca o fornecimento e a qualificação da infra-estrutura urbana, possibilitando a melhoria das condições de saneamento ambiental e de saúde das populações residentes.

ALFONSIN (1997) propõe a integração das três regularizações com o acréscimo de um trabalho social junto à comunidade e denomina esse processo de *Regularização Fundiária*. Passaremos a adotar esse termo quando os processos integram e ultrapassam os limites das três linhas de regularização normalmente adotadas: o

processo meramente jurídico das questões de acesso e posse da terra, ações isoladas de intervenção física para melhoria de “áreas degradadas”, ou ainda a flexibilização de normas urbanísticas e edilícias que reconheçam a cidade real e a incorporem à cidade legal.

A regularização Técnica tem sido confundida com **“urbanização de área degradadas”** ou com o reordenamento físico necessário para a incorporação de infra-estrutura urbana em áreas irregulares. Entretanto, a realização de melhorias urbanas em áreas irregulares pode ocorrer ainda sob a égide da irregularidade, pois, na maior parte das vezes, o próprio poder municipal infringe normas técnicas e efetua obras em desacordo com os códigos de saneamento em vigor. O segundo caso, em que a colocação de infra-estrutura obriga ao reordenamento físico, consolidando ruas e passeios de dimensões reduzidas e padrões especiais, entra em conflito com padrões urbanísticos da cidade legal. A regularização urbanística tem buscado leis que abram novas possibilidades no campo urbanístico como as AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) ou ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)¹. Entretanto, essa flexibilização não se tem estendido às prestadoras de serviços urbanos, e as tecnologias alternativas de saneamento ainda carecem de amparo legal. Por outro lado, a crescente privatização dos serviços urbanos, que passa a encarar o usuário como **“consumidor”** tem levado a prestação de serviços em áreas consideradas irregulares sob o enfoque jurídico e urbanístico, buscando ampliar as receitas dessas empresas. Não podem deixar de ser mencionados os conflitos entre o direito ambiental e os direitos humanos fundamentais quando o tema é o atendimento dos serviços de saneamento para populações assentadas em áreas de preservação ambiental². Cabe ainda mencionar que muitas ações de regularização jurídicas têm se utilizado de verdadeira ficção no campo urbanístico: entidades públicas tem se preocupado mais com a questão da **“titularidade”** e com a regularização dos contratos de propriedade do que com a incorporação de melhorias urbanas e regularização de situações de uso do solo, como se a propriedade bastasse para garantir os direitos a uma habitação adequada. Verifica-se, portanto, enfoques diferenciados do tema da regularização nas diversas secretarias e órgãos municipais e estaduais e muitas vezes conflituosos.

¹ Legislação urbanística do final da década de 70 que permite parâmetros mais flexíveis de uso e ocupação do solo para as intervenções públicas em áreas habitacionais ocupadas irregularmente.

² Ver SAULE JR. e PINHO, in . SAULE JR, 1999: 263 a 317.

Pelo exposto, o ponto focal dessa pesquisa é a **abordagem simultânea da regularização urbanística, técnica e fundiária** e a concepção da **regularização como processo em permanente curso e assistido pelo poder público**. O conceito de “**diretrizes especiais**” é aqui entendido como o **conjunto de ações necessárias para dar suporte a essas premissas através de instrumentos de registro, análise, diagnóstico e atualização de dados**. O objetivo principal da pesquisa é a apropriação de tecnologias do conhecimento que dêem suporte às necessidades de **interdisciplinaridade** e de **continuidade** que o processo de regularização preconiza.

A habitação de interesse social é aqui entendida segundo os conceitos apresentados na Agenda Habitat (1966)³: um entendimento amplo de habitação além das funções de abrigo, o que inclui o acesso às atividades urbanas, às condições de saneamento básico e à garantia de posse. Portanto, para que os conjuntos habitacionais populares se enquadrem nessas condições, deverão estar regulares quanto a questão urbanística (edificação e uso do solo), técnica (infra-estrutura urbana) e fundiária (posse).

O estudo de caso centra-se no Conjunto Habitacional Lindóia, em Pelotas, um dos quatorze grandes conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB-RS (Companhia Estadual de Habitação do Rio Grande do Sul), sob a forma de Projeto Integrado, no final dos anos 70. Como estudo de caso comparativo temos outro conjunto habitacional do mesmo processo licitatório, o Conjunto Habitacional Rubem Berta, que está com seu processo de regularização em curso desde 1995 e bastante avançado. Os dois conjuntos foram fruto de um processo de licitação que delegou à iniciativa privada a proposta de projeto urbanístico e arquitetônico, com abertura às novas tipologias e inovações tecnológicas. Ambos são representativos dos problemas de indefinição dos âmbitos do privado, do coletivo e do público nas questões de propriedade, uso e gestão.

São apresentados, de forma resumida, os resultados da pesquisa das atividades de geração da base cartográfica e de bancos de dados, constituindo um SIG (Sistema

³ De acordo com o parágrafo 43 da Agenda Habitat resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul em 1966, adequada habitação significa: 1. adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança, incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, 2. adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, 3. que esses componentes tenham um custo acessível para todos.

de Informações Geográficas) aplicado à regularização de conjuntos habitacionais e dos processos de regularização segundo os três enfoques que são os objetivos específicos do trabalho: urbanístico, técnico e fundiário.

Este volume apresenta os mapas temáticos gerados a partir de técnicas de geoprocessamento. Para tanto foram utilizados diversos softwares, dentre os quais destacam-se AutoCAD Map e o ArcView. Tem a finalidade de fornecer as informações necessárias para as análises técnicas, urbanísticas e jurídicas. Os mapas são apresentados no formato A3 e na escala 1:3000.

2 - Justificativa

Os conjuntos habitacionais populares apresentam múltiplos problemas de uso e manutenção e irregularidades, não somente nos espaços coletivos, mas também na infra-estrutura que dá suporte ao seu cotidiano.

Construções irregulares não somente criam problemas de conforto, funcionalidade, segurança dos espaços coletivos exteriores, como também danificam e obstruem a manutenção das redes de água e esgoto. As recentes propostas de flexibilização das normas urbanísticas (MORETTI, 1997) ou fundiárias (ALFONSIN, 1997) não trazem como preocupação compatibilizar uma regularização técnica com os aspectos jurídicos e urbanísticos. Esta abordagem simultânea das três questões se faz urgente frente aos problemas de qualidade de vida, saúde e conforto da população e desperdício dos recursos públicos.

A ausência de uma avaliação sistemática dos erros e acertos da atuação do estado e da comunidade científica na produção do ambiente construído no Brasil conduziu à repetição das soluções adotadas sem a conseqüente realimentação e melhoria da produção deste ambiente. Nos países desenvolvidos, a APO (Avaliação Pós Ocupação) vem sendo aplicada de modo interdisciplinar há mais de 25 anos. No Brasil, desde 1984, a APO vem sendo consolidada e aprimorada como atividade acadêmica de ensino e pesquisa em vários centros. Na UFPel (Universidade Federal de Pelotas), inicia-se a divulgação das atividades APO em 1994. Das primeiras pesquisas de “Diagnóstico da Situação dos Conjuntos Habitacionais - Estudo de caso para Pelotas - RS (1989/CNPq)”, evolui-se para uma abordagem mais interdisciplinar, envolvendo o pessoal técnico de saneamento dos organismos municipais. Junto ao Laboratório de Computação Gráfica da FAUrb-UFPel procuramos o introduzir os avanços da digitalização de informações gráficas na APO.

A pesquisa realizada entre 1994 e 1998 “Avaliação do Espaço Coletivo Exterior nos Conjuntos Habitacionais Populares – Um Estudo de Caso para o Sul do Rio Grande do Sul” junto à FAUrb (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) e que resultou na tese defendida junto ao curso de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 1998 foi o ponto de partida para a pesquisa ora relatada.

Esta pesquisa visa desenvolver, dentro da área de conhecimento do Ambiente-Comportamento e de Saneamento Básico, uma metodologia apropriada para o diagnóstico, registro, análise e atualização de dados para regularização dos conjuntos habitacionais populares. Parte da constatação de que a regularização de um conjunto habitacional, em países em desenvolvimento, passa necessariamente pela recuperação de sua infra-estrutura, pois a situação de modificação do projeto original pelos acréscimos em construções efetuadas pelos moradores altera definitivamente a performance de tais redes (MEDVEDOVSKI,1998).

O conjunto habitacional popular apresenta um espaço contínuo e indiferenciado, desconhecido da maior parte da população brasileira, que se localiza e identifica com a rua, a praça e a cidade. Este espaço, o espaço coletivo exterior dos conjuntos, se contrapõe aos espaços privados da unidade habitacional e aos espaços públicos abertos à população de toda cidade. A indefinição espacial bem como legal dos limites entre o público, semi-público e privado, bem com a indefinição de competências sobre sua propriedade e manutenção, tem sido uma constante nestes ambientes urbanos. O abandono e a depredação destas áreas são a evidência maior do problema, assim como a inadequada gestão das redes de serviços públicos.

O agravamento do problema habitacional com o aumento da população urbana, e a desarticulação das políticas nacionais voltadas para a questão habitacional a partir da extinção do BNH, conduz à necessidade de avaliação e recuperação do patrimônio já existente. Certamente, novas linhas estão sendo traçadas para minorar o déficit habitacional, mas o investimento das décadas passadas deverá ser focado sob duas óticas complementares:

1º. A gravidade do problema habitacional não nos permite descartar as soluções já existentes e a deterioração dos conjuntos habitacionais já edificados - tanto nas unidades habitacionais como nas condições do sitio que estas compartilham, deverá ser revertida. Trata-se não somente de um patrimônio material como de um patrimônio social de relações humanas consolidadas por mais de décadas.

2º. Há que se apreender com apropriação que os moradores dos conjuntos habitacionais efetuaram sobre o seu espaço de vida cotidiana. A ausência de

avaliações sistemáticas e de geração de indicadores normalizados de acertos e erros existentes no processo de produção vem originando no Brasil a repetição dos problemas em novos projetos sem o conhecimento efetivo de sua origem. Nestas avaliações, além do conhecimento técnico, deverá ser verificada a intensidade com que cada espaço satisfaz as funções para qual foi projetado e o preenchimento das necessidades, percepções e expectativas de seus usuários, segundo seu ponto de vista.

Por outro lado, o processo de regularização de conjuntos habitacionais é tema raramente abordado quando o foco é a incorporação da cidade ilegal. Na maioria das experiências de regularização fundiária nas cidades brasileira são abordados os casos resultantes de loteamentos clandestinos ou irregulares, da ocupação irregular de áreas públicas ou privadas – na maior parte em áreas de risco ambiental ligadas a proteção de mananciais ou zonas de encostas, os casos de cortiços e núcleos deteriorados de sub habitações em zonas urbanas já consolidadas (FERNANDES,1999, SAULE Jr., 1999). A regularização tem sido entendida como um “problema da favela”, “um problema dos loteamentos clandestinos ou irregulares”. Os conjuntos habitacionais populares, em sua maioria resultantes das ações de COHABs ou órgãos municipais, não tem sido alvo de ações de regularização. O caso de controle da pesquisa, o Conjunto Rubem Berta, em Porto Alegre, constitui-se mais na exceção do que na regra. **Praticamente não há menção aos conjuntos habitacionais na bibliografia de regularização fundiária ou na legislação municipal que a apóia.** O mesmo ocorre no campo da regularização urbanística, onde os avanços da matéria apenas mencionam o tema de espaços coletivos, remetendo à Lei de Condomínios a gestão dos espaços comuns dos conjuntos habitacionais. Trata-se, portanto de inserir o conjunto habitacional no tema da regularização.

3 - Caracterização do estudo de caso

136

A pesquisa efetua ampla caracterização do objeto de estudo, examinando sua implantação e tipologia, buscando no histórico dos Projetos Integrados da COHAB a origem de suas características. Localiza o Conjunto Habitacional Lindóia quanto ao seu sítio, o contexto municipal e ao clima e o caracteriza quanto aos seus aspectos sócio-econômicos utilizando-se de dados dos setores censitários do IBGE para o ano de 1990⁴.

⁴ Relatório de Pesquisa “Desenvolvimento de Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares”. Volume I, Item 1.2. Pelotas, 2001.

O levantamento da memória do projeto do Conjunto Habitacional Lindóia teve como objetivo investigar as origens das propostas arquitetônicas que caracterizam seu projeto. Este item, extrato do trabalho acadêmico que originou este projeto de pesquisa (MEDVEDOVSKI, 1996), busca contribuir para a reflexão sobre o percurso da elaboração e transmissão das idéias arquitetônicas. A reflexão teórica-histórica auxilia a resgatar modelos arquitetônicos que jazem sob a proposta tipológica final das propostas de conjuntos habitacionais (e de tantos outros). Estes nos permitem entender a proposta de **“modo de vida”** e de **“modelo de gestão do público/privado/coletivo”** que se esconde sob a proposta projetual.

No caso do Lindóia, verificou-se que o Movimento Moderno, com a proposta da **“Unité d’habitation”** e a concepção de **“super quadras”**, aliada à tradição cooperativista do arquiteto responsável, foram os balizadores do projeto. A qualidade atribuída pelos moradores, pela população pelotense e pela comunidade técnica, tem origem na proposta de limites e transições entre o público e o privado que o projeto do Lindóia encerra.

Entretanto, as propostas de desenho de habitação de interesse social, no Lindóia, de casas em fitas sobrepostas e organizadas em **“super quadras”** eram novas, tanto para os profissionais encarregados dos projetos complementares, principalmente da infra-estrutura urbana, como para a população usuária. A gestão dos espaços desta monta, de 1.788 unidades habitacionais, cerca de 5.000 habitantes e com extensão de 25ha, consistia também numa novidade para a administração municipal, que aprovou o projeto sem estar atenta aos problemas posteriores de manutenção dos espaços exteriores e dos serviços urbanos. Nos volumes II e IV da pesquisa são examinadas as questões urbanísticas e jurídicas resultantes deste desconhecimento.

Os dados climáticos e do sítio urbano evidenciam as particularidades do terreno extremamente plano – como na maior parte da cidade de Pelotas, e com extensas zonas de terreno impermeável. Esses dados se revelam fundamentais para o entendimento dos problemas de saneamento – esgotamento pluvial e cloacal, que atormentam o cotidiano dos moradores. O clima, com estações bem diferenciadas, com ocorrência de frios intensos no inverno e calor úmido no verão, condiciona sobremaneira o uso do espaço interno da casa e sua relação com o espaço exterior. As chuvas, regularmente distribuídas durante o ano, mas com características de precipitação intensa, agrava os problemas de manutenção dos espaços exteriores, com freqüentes alagamentos nas zonas de menor cota. Outra característica climática, o Minuano, vento do sul do continente, que sopra no período de inverno, represa as águas do Canal de São Gonçalo, destino final dos pluviais do Lindóia, por elevação

do nível do Canal acima das cotas dos pluviais. Dentro deste quadro climático e físico os projetos das redes de saneamento foram concebidas⁵.

Os dados relativos à população, aos chefes de domicílio e à ocupação dos domicílios, evidencia uma população mais jovem no conjunto Lindóia do que na cidade de Pelotas, com renda média e ocupação no comércio e serviços. Os dados de densidade domiciliar revelam ao longo da história do conjunto que esta se manteve inferior à média do município. Este fato evidencia que não há **“superocupação”** das unidades habitacionais. Este dado é fundamental para as avaliações técnicas das redes de infra-estrutura urbana, pois os problemas de uso e manutenção têm sido atribuídos pelas concessionárias, entre outras causas, ao **“excesso populacional”**, causado por um suposto aumento da população por coabitação familiar nestes conjuntos.

Quanto aos excelentes indicadores do IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) referentes ao saneamento, à coleta de lixo, assim como à de água e à instalação sanitária, estes evidenciam a presença das redes que dão suporte aos serviços urbanos, mas não evidenciam como os serviços que se apóiam nessas redes são prestados. Os dados do Censo para abastecimento de água, esgotamento sanitário e destinação do lixo mostram uma realidade privilegiada no conjunto Lindóia: praticamente 100% das unidades habitacionais com serviços instalados.

A Avaliação Técnica dos serviços de água e esgoto nesta pesquisa procurará evidenciar de forma qualitativa e quantitativa a realidade cotidiana da prestação destes serviços, denunciada através da opinião pública nos noticiários locais e nos processos movidos pela Defensoria Pública e bastante diferente da análise quantitativa propiciada pelos dados secundários do Censo.



Foto 1 - Novos usos do solo – Avenida principal



Foto 2 - Apropriação do espaço condominial

⁵ O exame de seu desempenho se dará no Volume III – Análises Técnicas. Ver Relatório de Pesquisa “Desenvolvimento de Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares”. Pelotas, 2001.



Foto 3 - Espaço público: quarteirão comunitário



Foto 4 - Espaço condominial: Praça da quadra

4 - Metodologia

O Item referente aos aspectos teórico-metodológicos apresenta as etapas definidas e executadas na busca da solução para os problemas de regularização, assim como os estudos necessários para definição destas etapas. O registro dos procedimentos atende ao objetivo de pesquisar **“diretrizes especiais”**, explicitadas como **o conjunto de ações necessárias para dar suporte as ações de regularização através de instrumentos de registro, análise, diagnóstico e atualização de dados**. Não é aqui entendida como único caminho a percorrer para proceder a regularização de conjuntos habitacionais. Serve mais como guia do caminho, propicia atalhos ao enunciar o ponto de partida e os resultados alcançados. Há que destacar que o processo de regularização no âmbito da pesquisa foi somente uma simulação conduzida no meio acadêmico. Seu traslado para âmbito do poder publico deverá apresentar outros condicionantes a serem levados em conta na definição de uma metodologia de regularização de conjuntos a ser adotada pela administração municipal.

O fluxograma a seguir (Figura1) apresenta as etapas previstas no desenvolvimento deste projeto. Pode-se dividir o fluxograma em 4 etapas distintas, sendo:

- 1 - Definições iniciais e treinamento;
- 2 - Construção do modelo Físico-Teórico-Social do Conjunto Lindóia;
- 3 - Processamentos e análises;
- 4 - Conclusões e recomendações;

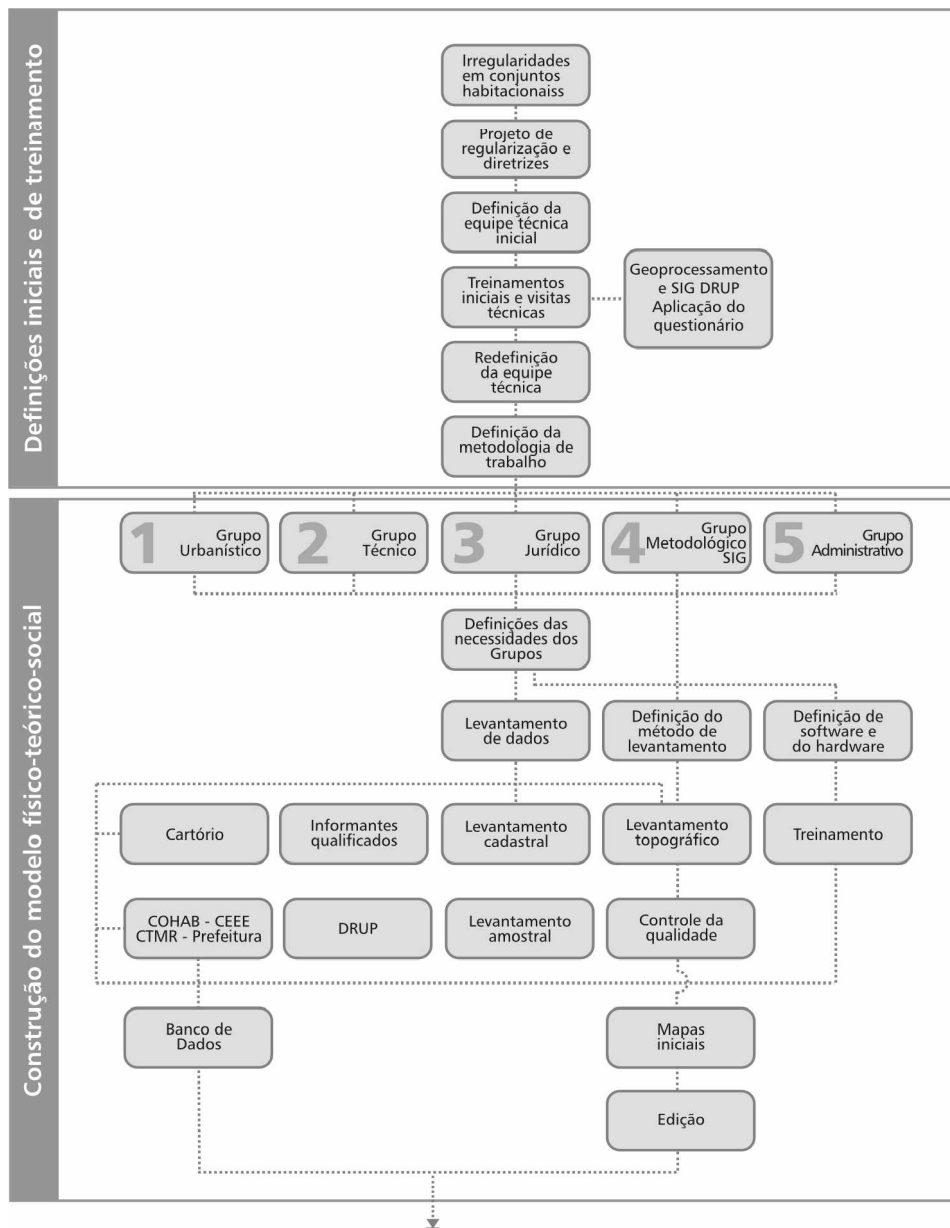
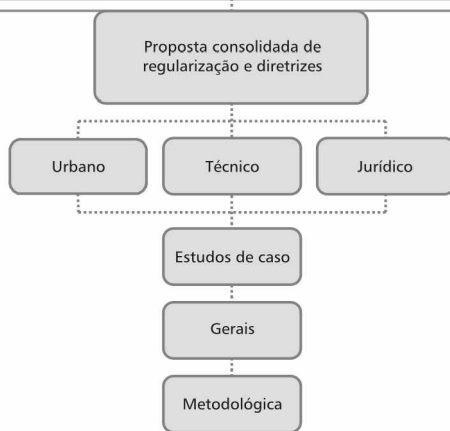
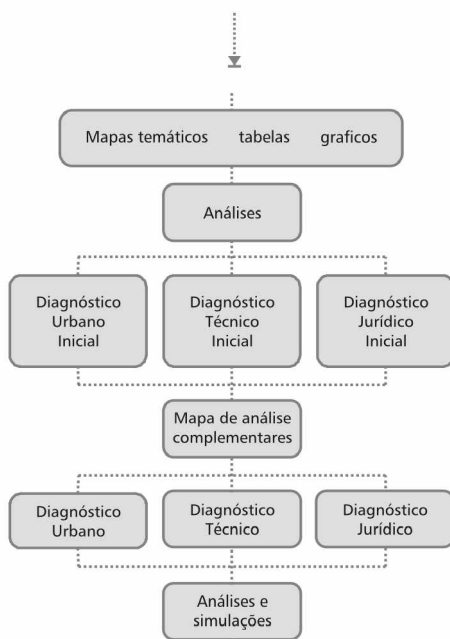


Figura 1 - Organograma Metodológico de Desenvolvimento da Pesquisa



4.1 - Definições iniciais e treinamentos

Nestas etapas iniciais foram definidos o problema da pesquisa, os objetivos específicos do projeto e a equipe técnica necessária para atender os objetivos. Efetuou-se os treinamentos iniciais para homogeneização dos conhecimentos básicos, já que a equipe técnica foi composta por técnicos de diferentes formações (Direito Urbanístico, Saneamento Básico, Legislação Tributária, Políticas Públicas, Geodésia, Cartografia, Estatística, entre outras) Após os treinamentos houve a necessidade de redimensionamento da equipe técnica, com inserção de outros profissionais, principalmente aqueles ligados à Banco de Dados Geográficos e Sistemas de Informações Geográficas. Ainda nessa fase foi realizada a caracterização do Estudo de Caso, compilando pesquisas e informações já disponíveis sobre o tema.

4.2 - Construção do modelo territorial e social do Conjunto Lindóia

Nesta fase do projeto a equipe técnica foi organizada em cinco grupos específicos: **Grupo Urbanístico**, responsável pela análise das questões urbanísticas; **Grupo Técnico** responsável pela análise das questões de infra-estrutura de água e esgoto, **Grupo Jurídico**, encarregado das análises sobre a regularização da posse e gestão condominial, **Grupo Metodológico SIG**, destinado a conceber o modelo Territorial e Social do Conjunto Lindóia, apoiado nas representações cartográficas e Sistemas de Informações Geográficas, e o **Grupo Administrativo**, apoiando e controlando as necessidades administrativas e contábeis.

Através das reuniões de trabalho, foram definidas as necessidades dos diversos grupos de pesquisa quanto aos levantamentos de dados e métodos adequados. As definições de hardware e software para suporte da pesquisa são também efetuadas e operadas ações de treinamento.

142

Após a identificação das necessidades dos usuários (os subgrupos da pesquisa) construiu-se o modelo da realidade física do conjunto Lindóia através do Levantamento Topográfico Cadastral e sua edição, constituindo a Base Cartográfica.

Compondo a Base Sócio-Econômica e Técnica, foram levantados os problemas legais referentes às propriedades dos imóveis, à gestão através de condomínio, aos problemas urbanos de uso do solo, à ampliação da moradia e à definição entre público, coletivo e privado, além de problemas de saneamento básico (especificamente esgoto e água).

4.3 - Métodos e técnicas

Como principal alimentador da Base Sócio-Econômica e Técnica é utilizada a APO. Para esta pesquisa foram diagnosticados aspectos técnico-construtivos, funcionais, econômicos e comportamentais do ambiente em uso, utilizando-se simultaneamente do ponto de vista dos técnicos (avaliadores) e dos projetistas, e inserindo com destaque o parecer dos usuários e clientes.

Diversos métodos e técnicas foram utilizados na busca de um melhor diagnóstico da situação do conjunto Lindóia: No levantamento direto pela equipe foram realizadas: Pesquisa Amostral por domicílio, Pesquisa Cadastral (1.788 unidades), DRUP (Diagnóstico Rápido Urbano Participativo), e Entrevistas com Informantes Qualificados -cartórios, COHAB, CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica), CTMR (Companhia Telefônica Melhoramentos e Resistência), lideranças comunitárias, vereadores, Defensoria Pública, etc. No levantamento indireto, foram coletados dados relativos aos impostos municipais -ISS (Imposto Sobre Serviço) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) - e abastecimento de água e esgoto (inadimplência, localização de reclamações de usuários, consumo) em bases de dados junto à concessionária de saneamento e Setor de Finanças municipais. Finalizando, de posse de todos os dados coletados direta e indiretamente, e unificando a Base Cartográfica e a Base Sócio-Econômica e Técnica, montou-se um SIG com informações cartográficas e descritivas (alfanuméricas), sendo gerados relatórios de cada subárea.

4.4 - Processamento e análises

De posse das informações coletadas construiu-se um diagnóstico da situação atual do conjunto Lindóia. Através da representação dos problemas apresentados em **mapas temáticos, tabelas e gráficos** e dos conteúdos dos **relatórios específicos**, foi montado um quadro do estudo de caso, o SIG facilitando análises interdisciplinares. Nestas etapas, foram gerados diagnósticos iniciais urbanos, técnicos e jurídicos que através de análises complementares interdisciplinares geraram os diagnósticos finais.

143

4.5 - Conclusões e recomendações

Esta fase registra as recomendações e conclusões para as regularizações urbanística, técnica e jurídica, assim como as conclusões e recomendações para a consolidação metodológica. Estas foram desenvolvidas em dois grupos: recomendações para o estudo de caso e recomendações gerais a serem aplicadas ao processo de regularização de conjuntos habitacionais populares.

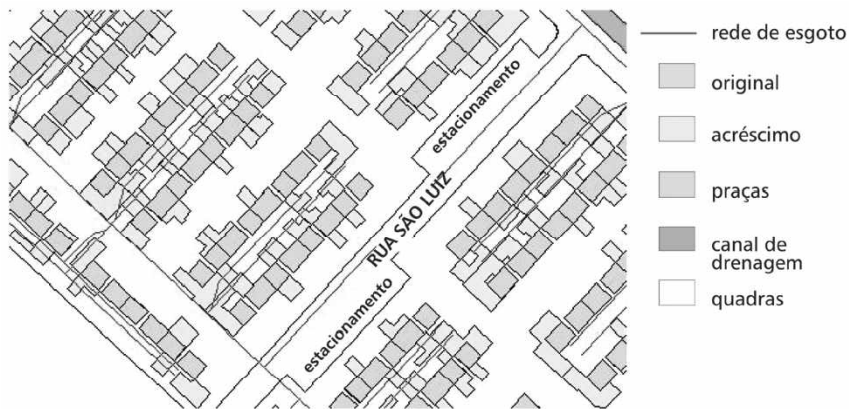


Figura 2 - Mapa de saneamento - acréscimos com a rede de esgotos

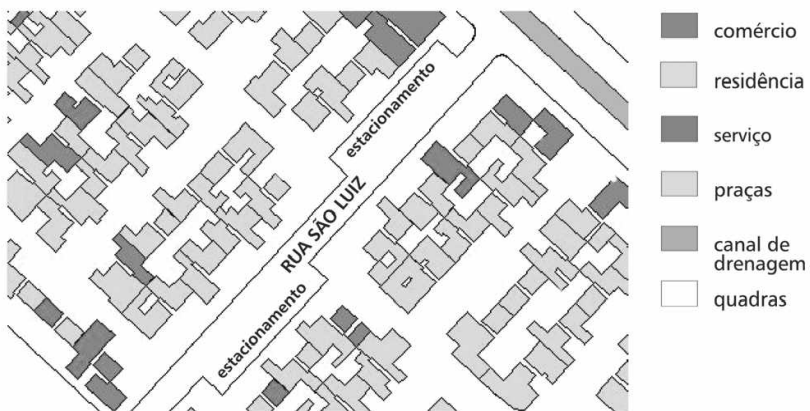


Figura 3 - Mapa de uso dos solos - Atividades levantadas nas unidades habitacionais

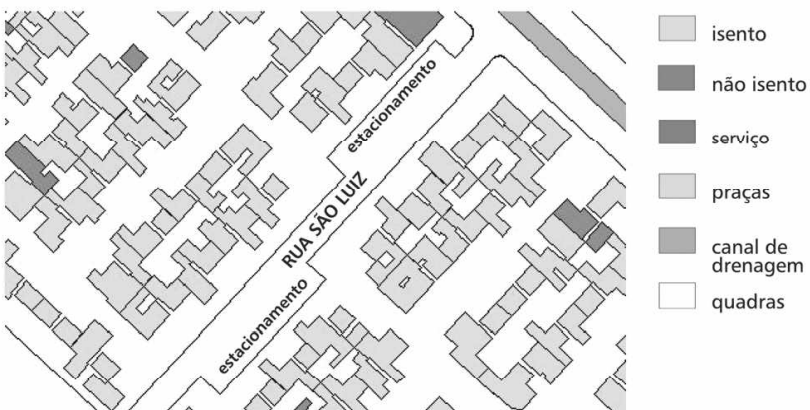


Figura 4 - Mapa do pagamento do IPTU - Unidades habitacionais isentas do imposto

5 - Regularização urbanística

Este item tem por objetivo apontar, discutir e analisar irregularidades urbanísticas recorrentes em conjuntos habitacionais populares, apontando soluções específicas a um estudo de caso e recomendações genéricas.

O tema da regularização urbanística foi primeiramente abordado através do estudo de caso do conjunto Rubem Berta e de entrevistas com informantes qualificados (registro de imóveis, secretarias municipais, etc.). O conjunto citado passou por um processo de reversão de suas áreas condominiais em áreas públicas junto ao Cadastro Urbanístico através de aprovação de AEIS, buscando reduzir as áreas de gestão coletiva (condominiais) para o espaço intersticial entre blocos de apartamentos e tornando **“vias públicas”** os passeios e vias do conjunto, consolidando a responsabilidade do poder municipal na sua manutenção. Desenvolveu-se um processo de cadastramento e de projeto de redesenho urbano em conjunto com a comunidade de usuários. As novas áreas públicas tornaram-se passíveis de serem contempladas com recursos do OP (Orçamento Participativo) implantado pela administração do PT (Partido dos Trabalhadores) em Porto Alegre.

Para levantamento e análise do estudo de caso – COHAB Lindóia, foram utilizados diversos métodos e técnicas, segundo os princípios metodológicos da APO -, como levantamento amostral através de questionário, levantamento cadastral do uso do solo e acréscimos. O IPTU e o ISS das Unidades Habitacionais foram também incorporados ao Banco de Dados. Introduziu-se a técnica do DRUP.

As irregularidades urbanísticas são discutidas considerando-se três enfoques principais: as ampliações irregulares das construções, que consolidaram a **“casa evolutiva”**, a diversidade das atividades desenvolvidas no conjunto (que foi projetado para fins exclusivamente residenciais) e a definição dos limites entre público, coletivo e privado, viabilizando assim a definição da gestão sobre estes espaços.

A solução proposta para o Lindóia é a sua permanência como **“conjunto residencial”**, pois este foi registrado como tal junto ao Registro de Imóveis na ocasião de sua entrega à Prefeitura. Muitos apartamentos já haviam sido registrados e está em curso um processo de quitação antecipada e fornecimento de escritura.

Apresentaram-se ponderações ao 1º Ofício de Registros acerca da possibilidade de formar condomínios menores que o quarteirão. Pensava-se em formar núcleos menores, tornando públicas algumas vias internas e as pracinhas de quarteirão. Porém, o conjunto já está registrado, e alguns apartamentos **já estão em nome do adquirente**,

que possuem a área construída original e mais fração de todas áreas comuns do quarteirão, proporcional à área do apartamento. Para fazer a alteração pensada, a fração ideal de cada apartamento teria de ser recalculada, e os proprietários deveriam fazer doação de parte de sua fração ideal ao poder público, o que, segundo a assessoria jurídica da pesquisa, seria praticamente inviável.

Deste relato, questiona-se: mesmo se exequível, todo esse processo jurídico de alteração de registro imobiliário promoveria uma real melhoria nas condições do conjunto e por conseqüência na qualidade de vida dos moradores? Certamente não, pois nesse estudo de caso já está garantida a titularidade da propriedade. As questões de gestão dos espaços comuns podem ser tratadas de outra forma, independente da forma jurídica que mantém alguns espaços externos como **“condominiais”** e, portanto, sem a garantia de que o poder público deva efetuar sua manutenção ou sobre ele efetivar investimentos públicos. Propõe-se, como uma das alternativas, um Pacto de Gestão entre os moradores e o poder público para os espaços coletivos e infra-estrutura urbana, consolidando e esclarecendo responsabilidades. Para o Lindóia, em que a Prefeitura e as concessionárias assumiram os serviços públicos urbanos, mas que a cada administração são prestados conforme as determinações das correntes político partidárias, um Pacto de Gestão garantiria os direitos dos moradores quanto à qualidade dos serviços.

Nas propostas de regularização são levantados, discutidos e avaliados os novos instrumentos urbanísticos à disposição, em nível de Município e de Estado, tais como ZEIS e AEIS, recomendando-se sua aplicação como instrumento de regularização urbanística de conjuntos habitacionais e que se constituem em um importante aliado na regularização jurídica e técnica. As AEIS permitem uma flexibilidade maior nos padrões urbanísticos e técnicos aplicáveis a essas áreas, o que demonstra, de forma inequívoca, a centralidade desse gravame na regulação urbanística da cidade. As ampliações irregulares e os novos usos do solo seriam negociados dentro de novos parâmetros de uma AEIS. A regularização, por outro lado, pode propiciar uma significativa fonte de arrecadação para administração municipal, e a cobrança do IPTU e o ISS, num Pacto de Gestão, reverter em benefício da própria comunidade.

6 - Regularização técnica

A metodologia para o levantamento das irregularidades técnicas de saneamento do estudo de caso Conjunto Habitacional Lindóia em Pelotas (RS), utilizou-se de levantamentos com informantes qualificados, levantamento cadastral das condições

de saneamento, levantamento amostral através de questionário da satisfação com os serviços urbanos, bem como de informações secundárias sobre a inadimplência dos usuários junto à concessionária.

A pesquisa revelou que muitos aspectos da concepção do projeto de saneamento de água e esgoto do conjunto Lindóia foram superados diante da dinâmica de ocupação das unidades habitacionais. Esses critérios utilizados não previram uma ocupação intensa de espaços coletivos por construções irregulares, bem como alterações clandestinas nas redes de saneamento, ou ainda, um uso do solo diferente do habitacional em diversas unidades. Destes aspectos projetuais, a área de saneamento tem, neste item, uma análise mais profunda.

Muitas das atuais exigências, principalmente no que tange às questões ambientais, não vigoravam na época do projeto. Da mesma forma, a qualidade da execução das obras ou dos materiais empregados não foi avaliada de maneira sistêmica. Também não poderiam ser imaginadas questões políticas que vieram a contribuir para a situação atual do conjunto, sabidamente deficitária em relação ao saneamento. Do mesmo modo, as ocupações clandestinas que impedem a manutenção das redes são fatores fundamentais que contribuem para a situação atual e são condicionantes que, na época, dificilmente fariam parte de qualquer concepção projetual. Frente à APO efetuada, o tema **da gestão** de sistemas de saneamento passa a ser relevante para as decisões projetuais. A localização das redes passa a ser uma decisão não unicamente técnica ou econômica, onde os fatores comportamentais de operação, manutenção e melhoria têm influência em seu desenho, onde os limites territoriais do público, coletivo e privado auxiliam a definir as responsabilidades na gestão dos sistemas de saneamento.

De toda a gama de questões abordadas pela pesquisa, o problema do saneamento é o que atinge a população do Lindóia de forma mais contundente e cotidiana. Neste item foram resgatadas as informações disponíveis sobre os critérios de concepção do projeto, que sofreram uma revisão minuciosa tendo como base normas brasileiras para o tema, bem como a apresentação de diretrizes para que se chegue a uma solução satisfatória das questões vinculadas ao sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Lindóia. Verificou-se o subdimensionamento do sistema de reservação e a indefinição das responsabilidades de gestão das redes com graves conseqüências para o meio ambiente e a inadequação da aplicação do modelo de redes condominiais à tipologia habitacional em estudo. Identificou-se elevada inadimplência propiciada pelo sistema de ramais condominiais. Para o estudo

de caso, a solução da irregularidade técnica em saneamento resultará em significativos recursos ao poder público e para a população residente. Será necessária a retirada das redes de esgoto das áreas de fundo da unidade habitacional e sua localização nas áreas coletivas frontais, e a construção de um sistema local de tratamento de esgotos. Quanto à complementação da reserva de água, apresentam-se duas alternativas: a ampliação do sistema de reservação através de construção de nova caixa de água ou o acerto do Pacto de Gestão que comprometa o organismo de saneamento com o reabastecimento permanentemente da caixa de água subdimensionada.

As considerações Técnicas estabelecem recomendações gerais quanto à regularização do abastecimento de água, o sistema de esgotos e quanto à medição e tributação. Evidencia-se a distância dos códigos de saneamento das condições técnicas encontradas nos conjuntos habitacionais irregulares. O problema não é diferente para o caso de regularização de favelas ou loteamentos irregulares: as empresas de saneamento (ou as concessionárias) não possuem uma sistemática de regularização nem normas alternativas como as encontradas na regularização urbanística através das AEIS. É urgente que os códigos de saneamento e as normativas das companhias de saneamento incorporem a **“cidade real”**. Recomenda-se que as AEIS sejam entendidas para as questões técnicas de saneamento, permitindo o surgimento de alternativas tecnológicas viáveis sob o enfoque econômico e ambiental.

Quanto a hidrometria e tributação, recomenda-se a utilização da medição individualizada para induzir a economia no consumo de água e geração de dejetos, a utilização da hidrometria para o controle de perdas do sistema e a reeducação dos usuários para economia e bom funcionamento do sistema.

7 - Regularização jurídica

Embora o Brasil tenha, recentemente, produzido reflexões importantes sobre a questão das ocupações irregulares e as políticas de Regularização Fundiária, o foco das pesquisas tem se centrado na tipologia da favela e existe pouca literatura sobre a regularização de conjuntos habitacionais ocupados irregularmente. Sob o ponto de vista da dimensão jurídica do fenômeno, essa reflexão é ainda mais incipiente. A parca produção científica na área se deve, com certeza, à perplexidade dos juristas diante daquela que é a contradição chave para a interpretação legal desse problema urbano: a adoção da figura jurídica do Condomínio, instituto de Direito Privado, próprio do Direito Civil, para lidar com um problema de Direito Público, mais especificamente de Direito Urbanístico. Recomenda-se, como conclusão desse item,

que, para a construção de novos conjuntos habitacionais de interesse social, seja evitada a figura jurídica do Condomínio pela absoluta inadequação jurídica da mesma face à realidade urbanística dos conjuntos de baixa renda.

A metodologia para o levantamento das irregularidades jurídicas do estudo de caso do Conjunto Habitacional Lindóia em Pelotas, utilizou-se de levantamentos com informantes qualificados, levantamento cadastral dos usos do solo e construções irregulares, levantamento amostral através de questionário, bem como de informações secundárias sobre a situação jurídica junto ao Cadastro Municipal, Registro de Imóveis e COHAB-RS. Participou do estudo como caso de controle o Conjunto Habitacional Rubem Berta em Porto Alegre.

A análise aqui encetada revela que boa parte dos problemas enfrentados pelos moradores dessas tipologias habitacionais se deve à adoção equivocada desse instituto jurídico para proceder à regularização registrária do conjunto como um todo e das unidades habitacionais. Herança do liberalismo jurídico clássico, essa perspectiva não é capaz de responder aos problemas urbanos da virada do século XXI. O estudo, no entanto, vai além, e propõe alternativas de instrumentos urbanísticos e jurídicos para a regularização dos conjuntos habitacionais existentes, bem como a adoção de novos institutos e concepções para os projetos futuros, trazendo a matéria, em definitivo, para o campo do Direito Urbanístico, disciplina que deve evoluir no Brasil para que seja superada a **“urbanização de risco”** e as cidades se tornem mais justas e sustentáveis. É proposto um roteiro para regularização jurídica, e especificadas as parcerias necessárias entre Registro de Imóveis e o poder público Estadual e Prefeituras Municipais para efetivação da regularização jurídica de conjuntos habitacionais. São apontados dois roteiros: o primeiro, com base no Conjunto Rubem Berta, onde não existe previamente o registro jurídico do empreendimento e que permite a reversão para loteamento minimizando as áreas condominiais a serem mantidas pelos moradores, e o segundo, com base no Conjunto Lindóia, que já possui registro.

É examinado o Provimento MORE LEGAL II⁶ que facilita os tramites jurídicos para a regularização de construções irregulares em áreas condominiais. Para tanto, é necessária a anuência dos confrontantes e certidão da Prefeitura Municipal identificando a fração ideal no espaço.

⁶ No Rio Grande do Sul, por força de uma conjuntura favorável à regularização fundiária das ocupações informais na capital do Estado, a Corregedoria do Poder Judiciário no Estado editou o Provimento MORE LEGAL, em 1995, devidamente atualizado após a modificação da Lei Federal nº 6.766/79, em 1999, conhecido como Provimento MORE LEGAL II.

8 - Conclusões e recomendações

8.1 - Recomendações metodológicas

SIG (Sistema de Informações Geográficas)

Nesta pesquisa, foi implantado um SIG com utilização de tecnologias de geoprocessamento. Estas tecnologias, fundamentalmente computacionais, foram utilizadas pela necessidade do cruzamento entre dados espaciais com dados alfanuméricos. O ambiente computacional é o único que suporta este tipo de cruzamento. Dessas operações resultaram mapas temáticos, essenciais para as análises da pesquisa. Para essa pesquisa foram escolhidos o software AutoCAD Map 2000 devido à familiaridade da equipe e o software ESRI ArcView GIS 32. A escolha deste se deu fundamentalmente pela facilidade de visualização e manipulação das bases gráficas e dos dados, e dos mapas temáticos.

Desta forma, recomenda-se:

- Que a equipe que irá trabalhar no projeto de regularização passe, inicialmente, por um treinamento de introdução ao SIG, no intuito de homogeneização dos conhecimentos e aculturação desta tecnologia;
- Que seja definido com clareza, o quanto antes, o que se deseja extrair do SIG com vistas a atender os objetivos específicos do projeto. Esta discussão do que se deseja deverá iniciar-se após o treinamento introdutório do SIG.
- Que a escolha do SIG seja iniciada após a definição das necessidades de cada grupo, definindo quais os módulos de análises serão utilizados.

Os técnicos que irão operar os softwares são apenas uma parte da equipe que idealmente deve compor um grupo de trabalho de SIG. As recomendações, baseadas nos resultados e dificuldades observadas na pesquisa, indicam a necessidade dos seguintes profissionais: engenheiro cartógrafo, com experiência em geração de bases de dados digitais; especialista em SIG e geoprocessamento; especialista em bancos de dados, de preferência banco de dados geográficos; arquiteto com experiência em planejamento regional e políticas públicas; engenheiro sanitário; advogado com experiência em direito urbanístico; técnicos com experiência em CAD/SIG/GEO; técnicos com experiência em levantamentos de campo; administrador de redes; e técnicos de manutenção de computadores, dependendo do porte do projeto e do hardware adquirido. Cabe ressaltar que o coordenador do projeto necessita, além dos conhecimentos específicos do projeto, ter experiência em coordenação de grupos interdisciplinares.

O hardware foi escolhido em função dos tipos de arquivos que seriam manipulados. É notório que os arquivos gerados em softwares de geoprocessamento podem alcançar tamanhos bastante grandes. Os softwares específicos também são bastante exigentes quanto à capacidade das máquinas. Pela rápida atualização dos equipamentos, recomendamos um estudo específico no momento de sua aquisição.

Toda a equipe de um SIG e o hardware adquirido devem dispor de um local adequado para trabalho. O recomendado seria um laboratório climatizado, com duas salas conjugadas, sendo uma para as reuniões e apresentações visuais e a outra com os computadores, programas e periféricos.

Base cartográfica

A base cartográfica é desenvolvida para ser o modelo da realidade superficial e a base das análises e simulações a serem geradas. Todo bom projeto inicia-se pela geração de uma base cartográfica de qualidade.

Com base nas experiências vividas neste projeto e no acúmulo de experiências de outras atividades, recomendam-se alguns passos e ações a serem seguidas na geração de uma base cartográfica para apoio aos projetos de regularização de conjuntos habitacionais populares.

- Que os envolvidos no projeto definam claramente os objetivos específicos de cada grupo e que tipo de análises serão executadas.
- Que se defina claramente quais informações necessitam ser cartografadas e qual a precisão posicional necessária para registros destas informações.
- Que o levantamento topográfico cadastral seja executado por processo de topografia digital de precisão, por ser o método que apresenta uma melhor relação custo/precisão e pela facilidade de se contratar empresas especializadas em praticamente qualquer região do Brasil.
- Que o levantamento topográfico cadastral seja referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro, através da amarração a marcos das Redes de Referência Cadastral Municipal ou, na ausência desta rede, diretamente a rede do SGB (Sistema Geodésico Brasileiro), através de pontos determinados por posicionamento de satélites artificiais NAVSTAR/GPS.
- Que o mapa gerado deste levantamento seja armazenado no modo digital e, se possível, estruturado para aplicação em ambiente SIG.

· Que a base cartográfica gerada passe por um controle de qualidade, em que sejam verificadas a completitude (se os dados definidos para serem cartografados foram levantados), precisão posicional (se a exatidão preconizada foi alcançada), atualidade (se o levantamento utilizado está atual) e consistência lógica (se as relações entre as feições foi construída de forma correta).

Edição da base cartográfica

Quando a base cartográfica é gerada por meio de Levantamento Topográfico Digital, o arquivo final normalmente não é preparado para um ambiente de geoprocessamento. Assim, a edição da base cartográfica utilizada na pesquisa foi necessária para adequá-la aos softwares de geoprocessamento. O AutoCAD Map 2000, neste trabalho, foi usado unicamente para a edição e preparação da base. Para as análises, o ArcView mostrou-se mais eficiente. As feições, quando relacionadas a áreas, para serem corretamente interpretadas no software, devem ser poligonais fechadas. Para o restante das feições, o software reconhece as *layers* do AutoCAD Map como linhas.

Desta maneira, recomenda-se:

· Escolher o software de SIG que apresente ferramentas de edição da base cartográfica, facilidade de manipulação e geração de mapas temáticos, e que seja **“amigável”**. Ideal seria um software conhecido e com grande número de usuários, para que diversas instituições pudessem interagir e trocar opiniões e dúvidas sobre sua manipulação.

· Sempre que possível, contratar a geração da base cartográfica, incluindo, além do levantamento e mapeamento, a edição dos mapas para aplicação em ambiente SIG.

Base socioeconômica e técnica

Após a elaboração e análise das informações provenientes dos diversos meios utilizados para obtenção de dados para a pesquisa, foi elaborado um elenco de recomendações para futuros trabalhos que venham a se utilizar desses meios como fonte de pesquisa.

No que tange a questionários, podemos indicar os fatores que devem ser levados em consideração para futuros trabalhos desenvolvidos em conjuntos com o mesmo perfil.

· Que haja um treinamento prévio da equipe responsável pela aplicação do questionário no que se refere a questões técnicas e específicas de determinadas

parcelas do conhecimento, afim de que possam ser de domínio da equipe no momento da aplicação do questionário.

· Sempre que tratarmos de questões que se refiram à infra-estrutura das unidades, as respostas devem sempre ser acompanhadas de uma verificação visual do entrevistador em relação ao equipamento em questão. Dessa forma, acredita-se poder evitar confusões relativamente comuns.

· As questões vinculadas à identificação das unidades levantadas, bem como à identificação do entrevistador, devem ser preenchidas antes da aplicação do questionário, em um trabalho de escritório. No caso de conjuntos semelhantes ao Lindóia, essa prática permitiria um controle mais efetivo sobre a equipe responsável pelo questionário e evitaria as dificuldades de localização das unidades levantadas para posterior mapeamento dos resultados.

Nas questões técnicas relativas ao saneamento, detecta-se a dificuldade na obtenção de respostas precisas e confiáveis dos moradores em relação a esse tipo de questão. O desconhecimento do morador quanto às instalações sanitárias de sua unidade e, principalmente, a confusão entre os diferentes termos que caracterizam essas instalações, tanto podem gerar respostas evasivas como, na pior das hipóteses, respostas erradas. O mesmo ocorre com os termos jurídicos.

O levantamento amostral servirá para um diagnóstico preliminar da situação e não poderá ser utilizado, no entanto, como base para projetos de regularização, que deve atender a cada e a todas unidades habitacionais.

O DRUP mostrou-se um método muito mais confiável. Convém salientar que acreditamos ser o método mais indicado em casos semelhantes e deve ser aplicado antes de qualquer outro afim de estabelecer metas a serem complementadas em levantamento cadastral. O DRUP, além de fornecer resultados semelhantes aos do outro método, também oferece a possibilidade de que a comunidade aponte seus problemas. Não há avaliações prévias nem riscos de questões tendenciosas, da mesma forma que também desperta soluções e potencialidades na comunidade. Embora sem o conhecimento técnico nas respostas, essas informações poderão servir de base para os técnicos no sentido de embasar futuras diretrizes e intervenções.

No entanto, um método que forneça dados efetivos para uma regularização fundiária, tendo em vista alterações clandestinas em redes de esgoto, ampliações em construções existentes, bem como redefinição de usos das habitações, deverá ser

realizado através de um levantamento cadastral e prévio treinamento da equipe sobre os dados técnicos a serem levantados.

Levantamento indireto e entrevistas com informantes qualificados

O levantamento de informações gerais, tanto na forma de levantamento indireto quanto na forma de entrevista com informantes qualificados, é o ponto de partida para qualquer projeto de regularização. Nestes casos, aponta-se como recomendações metodológicas a máxima precisão na solicitação das informações desejadas, a pesquisa em mais de uma fonte para confirmar a veracidade do dado, a verificação da atualidade desta informação e muita paciência e persistência. Deve ser considerada a falta de organização e até mesmo a falta de vontade de muitos órgãos e setores envolvidos. Desta forma, pode-se obter dados, listagens e informações gerais desejadas com o grau de precisão adequado. Nas entrevistas, é necessário caracterizar claramente o informante, com seu nome completo, cargo, órgão, data da entrevista, resumo das informações e transcrição da própria entrevista.

8.2 - Considerações interdisciplinares

O projeto de regularização urbanística, técnica e fundiária do conjunto habitacional Lindóia apresentou como características básicas o aporte de diversos profissionais das mais diferentes áreas. Desenvolveu-se segundo o **modelo interdisciplinar**, com a cooperação e a coordenação entre as disciplinas envolvidas. O fato de terem sido gerados três relatórios técnicos, ainda respondendo a cada uma das especialidades componentes do escopo da pesquisa, demonstra que não foi alcançada totalmente a transdisciplinaridade. A geração do SIG é o produto mais transdisciplinar da pesquisa, pois permite efetuar a inserção de dados, cruzamento e simulações que auxiliam a romper os limites disciplinares.

MARICATO (2000), ao enumerar condições para desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania, destaca a importância de adequada “infraestrutura de informação sobre as cidades e da formação de quadros para a gestão urbana”. O SIG demonstra ser hoje poderosa ferramenta para abarcar, simultaneamente, a grande e complexa massa de informações e permitir a sua adequada gestão.

Como **informação**, mais do que nunca, é **poder**, e as secretarias municipais, como regra geral, permanecem monopolizando cada uma sua área de conhecimento disciplinar, o pesquisador encontra significativas dificuldades de localizar “**o departamento correto**” e o “**funcionário encarregado**”. A maior parte das

prefeituras não possui cadastros informatizados e unificados ou mesmo compatíveis, e muitas vezes até mesmo no endereçamento residencial é variável conforme as secretarias. Um projeto de regularização fundiária, interdisciplinar e contínuo por princípio, necessita de uma adequada “tecnologia do conhecimento” (LEVY, 1998) que lhe de suporte e permita superar a fragmentação de informações em um poderoso banco de dados que organize as informações alfa numéricas e as localize espacialmente.

No desenvolvimento da pesquisa, cada reflexão ultrapassou os limites de sua área específica, o que pode ser evidenciado nas recomendações de regularização. Somente uma ação integrada entre a regularização urbanística e jurídica poderá propor uma regularização que adote a AEIS, permitindo novos padrões urbanísticos como a **“casa evolutiva”** ou usos do solo integrados à habitação. Para o caso do Lindóia, a impossibilidade de fugir do instituto jurídico do condomínio leva a propor um pacto de gestão das áreas coletivas e dos sistemas de saneamento entre os usuários e o poder público. Permanece a área condominial, mas os moradores devem garantir o acesso para a gestão das redes pelo poder público. Por sua vez, o Estado reconhece sua responsabilidade sobre as questões de provimento de serviços e infra-estrutura urbana, demonstrando o reconhecimento do seu papel na gestão da habitação de interesse social. A interdisciplinaridade permanece como condição da regularização técnica de água e esgoto, pois a solução técnica pressupõe parâmetros especiais viabilizados pela declaração do conjunto habitacional como AEIS e que deverá ser entendida aos códigos de saneamento municipais e estaduais.

8.3 - Conclusões e recomendações finais

Ao ser procurada a solução jurídica adequada para solucionar um problema urbanístico é necessário um cuidado extremo: considerar que se lida com realidades complexas que são as cidades. Sem atentar aos processos sociais que se desenvolvem nos cenários urbanos, age-se como o cientista que não experimenta sua fórmula no mundo, restringindo-se aos tubos de ensaio de seu laboratório. Os conjuntos habitacionais brasileiros, implantados ao tempo do BNH (Banco Nacional de Habitação) como solução para a demanda da população de baixa renda por moradia, tornaram-se, na leitura de muitos, um problema. Para outros, a população é que se defendeu como pôde, gerando tipologias originais (mas nem sempre bem resolvidas tecnicamente), a fim de buscar soluções para os problemas gerados pelo desenho urbano e pelas figuras jurídicas que lhes foram impostas.

Obviamente, a regularização do conjunto habitacional e/ou a Constituição do Condomínio em nível meramente jurídico nada adianta, devendo ser acompanhadas de uma forte motivação comunitária que devolva aos moradores - ou constitua por primeira vez - um sentido de coletividade. Um trabalho de acompanhamento social e comunitário é fundamental.

Conclui-se que a regularização de conjuntos habitacionais populares se insere no que PELLI (1997:41) denomina “serviço de promoção, apoio, acompanhamento e fortalecimento de processos de resolução de necessidades habitacionais”. Ou seja, este concebe a intervenção profissional e institucional voltada à resolução de problemas habitacionais como um “serviço social”, à semelhança dos serviços de saúde pública. Prevalece uma concepção de **soluções habitacionais** como um serviço de apoio social, superando a noção de habitação como **obra pública**. A habitação passa a ser entendida como um conjunto de **contextos, bens e serviços** possíveis de desagregar ao longo do tempo e do espaço e em seus processos de produção e de uso.

De outra parte, não é porque o Condomínio se aperfeiçoou, enfim, que os moradores dos conjuntos habitacionais devem deixar de chamar a Prefeitura à responsabilidade. Como o perfil sócio-econômico dos moradores é de baixa renda, não há como esperar que o conjunto habitacional dotado de convenção de condomínio vá funcionar aos moldes dos condomínios fechados, típicos das zonas de alta renda. Hoje esses conjuntos habitacionais estão conectados por um **“cordão umbilical”** aos serviços urbanos e dependentes do beneplácito das administrações municipais. Em verdade, estamos diante de um problema antes de política urbana e habitacional do que jurídico. Cabe ao Poder Público, em debate transparente, a ser conduzido pela Administração Municipal e pelas Associações de Moradores do Conjunto (coincidentes ou não com os Condomínios a serem constituídos), definir quais serão as responsabilidades públicas, condominiais e privadas na manutenção dos espaços públicos e ou semipúblicos em cada caso, bem como dos serviços urbanos.

Cabe ressaltar que a situação de irregularidade também suprime os moradores dos cadastros de tributação de impostos prediais e territoriais de água e esgoto, bem como do imposto relativo ao exercício de atividades. A irregularidade passa a ser um expediente para o não pagamento de taxas e impostos e, portanto, desejada e muitas vezes necessária para a permanência dos moradores no conjunto habitacional. Em outros casos, trata-se de fugir das responsabilidades da cidadania, que implica no pagamento de impostos. Também esse tema deverá fazer parte de um processo de regularização negociado.

Há que se implantar um processo de Diagnóstico de problemas e de Planejamento Participativo capaz de chamar todos os envolvidos à discussão e à responsabilidade. As cidades brasileiras precisam se tornar mais solidárias com a população moradora destes conjuntos habitacionais, mas este processo precisa ter “mão dupla”, ou seja, os moradores destes conjuntos precisam se sentir cidadãos para interagir com o Poder Público de forma mais firme e qualificada. Hoje há, de um lado, abandono pelo Poder Público, e, de outro, uma dolorosa resignação dos moradores dos conjuntos periféricos com a segregação sócio-espacial que precisa ser superada com um processo de Regularização Fundiária (entendendo a abrangência do jurídico, urbanístico e técnico) e que incorpore a participação da população.

A reversão desta situação de irregularidade não passa, evidentemente, apenas pela solução jurídica, ainda longe de estar pronta, face à inadequação das figuras jurídicas tradicionais a uma realidade urbana permanentemente dinâmica e surpreendente. Os instrumentos urbanísticos como as AEIS, que autorizam uma flexibilização do regime urbanístico aplicável ao conjunto (uso como de ocupação do solo), a concertação da ação do poder público municipal, do Poder Judiciário e dos Cartórios de Registro de Imóveis, a flexibilização de normas técnicas de saneamento e os instrumentos de participação e planejamento coletivo são peças indispensáveis na Regularização em sua concepção pluri-dimensional.

A relação com a população tem de ser de efetiva parceria ou estará fadada a implementar processos socialmente insustentáveis. Os técnicos municipais têm seus papéis bem definidos, e os beneficiários também devem ter os seus papéis bem definidos.

A adesão da população só se dará com a percepção de ganhos reais com o processo de regularização. Como resta claro, tanto do diagnóstico, quanto das propostas para a regularização, a maior parte dos problemas experimentados por estas populações são, em verdade, problemas relacionados à gestão dos espaços coletivos dos conjuntos habitacionais. A melhoria das condições de saneamento, de circulação, o registro de propriedade das áreas ampliadas e as melhorias nas condições de conforto ambiental são a contrapartida para que a população do conjunto habitacional queira passar da irregularidade para a regularidade. No Conjunto habitacional Rubem Berta, esse processo ocorreu através de permanente assessoria comunitária e da implementação do OP. Novos pactos de gestão dos espaços e serviços urbanos deverão ser definidos

ao longo do processo de regularização e a disponibilidade de um SIG poderá apoiar esta dinâmica, monitorando permanentemente a realidade e auxiliando na regularização efetiva de conjuntos habitacionais.

Os processos de Regularização são, assim, excelentes momentos para o aprendizado democrático. Ouvir o outro, exercer a capacidade de argumentação e convencimento, inscrever-se e aguardar a sua vez de falar, respeitar o tempo coletivamente acordado para as intervenções e para o término da reunião, afirmar a parte sem perder de vista o todo da cidade, constituem-se, sem dúvida, fantásticos legados aos participantes de processos participativos como a regularização - quando adequadamente encaminhada. Comunidades inteiras literalmente aprendem e se apropriam de habilidades democráticas. Essas novas capacidades podem ser utilizadas pelos moradores, tranqüilamente, em outras arenas públicas. Esse é um outro desejável papel que a Regularização pode estar cumprindo no processo de superação da segregação.

Referências bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia de Moraes - **Direito à moradia - Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**, Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, 1997.
- FERNANDES, Edesio - A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas in SAULE JR., Nelson. **Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**, São Paulo: Max Limonad / PÓLIS, São Paulo, 1999.
- MARICATO, Ermínia - As idéias fora de lugar e o lugar fora das idéias - planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia et al – **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Vozes, 2000.
- MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **A vida sem condomínio: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social**. 1998. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MORETTI, Ricardo de Souza. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração**. São Paulo: IPT, 1997.
- PELLI, Vitor. **Experiencias innovadoras en Vivienda Popular. La necesidad de clarificacion e replicabilidad. Vivienda Popular**. Montevideo: Facultad de Arquitectura de la Republica. 1997, jul. n.1.
- SAULE JR., Nelson. **Direito à cidade, trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**, Max Limonad / PÓLIS, São Paulo, 1999.

